

Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/33727/2023

AMKE ry:n lausunto hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ammatillinen koulutus uudistuu joustavasti ja tarvittaessa nopeasti yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden muuttuessa. Viimeisen kolmen hallituskauden aikana on tehty suuria uudistuksia, joiden läpivientiin ammatillisen koulutuksen järjestäjät eivät ole saaneet riittävästi aikaa. Sipilän hallitus toteutti reformin, Rinteen – Marinin hallitus oppivelvollisuuden laajentamisen ja nyt Orpon hallitus toiminnanohjauksen, rahoituksen ja toiminnanohjauksen uudistuksen.

Kaikkia edellä olevia uudistuksia on perusteltu toimintaympäristön muutoksilla. Tärkeää olisi, että nyt valmisteilla oleva uudistus toteutetaan niin, että saavutetaan ammatillisen koulutuksen toiminnallinen vakaus pidemmäksi ajaksi, kuin hallituskaudeksi.

AMKE pitää oppimisen tuen järjestelmän uudistamista kannatettavana, koska opiskelijoiden oppimisen tuen tarpeet ovat moninaistuneet ja lisääntyneet merkittävästi viime vuosina. On keskeistä, että opiskelija saa tukea oppimisen haasteisiinsa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, riittävästi ja helposti. Uudesta matalan kynnyksen oppimisen tuesta säädettäessä kumottaisiin ammatillisen koulutuksen säännös oppimisvalmiuksia tukevista opinnoista. Koulutuksen järjestäjät ovat kehittäneet OPVA-opintojen sisältöihin ja toteutustapoihin toimivia ratkaisuja. On tärkeää, että näitä malleja ja oppeja hyödynnetään oppimisen tuen uudistuksessa.

Lisäksi säädettäisiin oikeudesta erityiseen tukeen. Opiskelijalla olisi oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien vuoksi säännöllistä ja pitkäaikaista erityisopetusta.

AMKE kannattaa myös rahoitusuudistuksen tavoitetta tehostaa koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Rahoitusuudistuksen osalta ei ole kuitenkaan esitetty riittäviä taloudellisia vaikuttavuusarvioiteja koulutuksen järjestäjien toimintaan.

AMKE pitää tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjausta uudistetaan. Hallituksen esityksen toimet järjestämislupamenettelyn keventämisestä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjien välisen vuoropuhelun lisäämisestä ovat kannatettavia. Tärkeää on seurata kokeilun vaikuttavuutta koko kokeilun ajan. Kokeilussa mahdolliset saatavat myönteiset kokemukset tulee kuitenkin valtavirtaistaa koko järjestäjäkenttään jo ennen kokeilun loppua. Lisäksi kokeiluun kuulumattomien koulutuksen järjestäjien toiminnan kehittämistä tulee tukea aktiivisesti.

Työvoimapalvelu-uudistus vaikuttaa merkittävästi ammatillisen koulutus- ja osaamispalveluiden ekosysteemiin. Ammatillisen koulutuksen uudistuksen tulee tukea koko koulutuksen järjestäjäkentän mahdollisuuteen olla mukana toteuttamassa työvoimapalveluihin liittyviä osaamis- ja koulutuspalveluita.

Uudistuksesta tulee tehdä jatkuvaa vaikuttavuusarviointia. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöuudistukseen liittyvät rahoitus- tai muut muutokset eivät saa vaikuttaa sellaisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä kohtuuttomasti heikentävästi, joiden toiminta on tuloksellista ja vaikuttaa sekä taloudellisesti kestäväällä pohjalla (tuloksellista ja vaikuttavaa) nykytilanteessa.

AMKE kiittää valmistelun avoimuutta (pl. rahoitusuudistuksen vaikutukset) sekä sitä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien näkemyksiä on kuunneltu valmistelun aikana niin, että joitain esityksiä on muutettu järjestäjien toiveiden mukaisiksi.

Toiminnanohjauksen, rahoituksen ja oppimisen tuen esitysten yksityiskohdissa on monia esityksiä, joihin AMKE haluaa kiinnittää huomiota.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Toiminnanohjauksen uudistamiskokeilu on järjestämislupien vapauttamisen sekä koulutuksen järjestäjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen vuoropuhelun lisäämisen näkökulmista kannatettava. AMKE ei pidä kuitenkaan realistisena, että koulutuksen järjestäjiä pidetään keskenään kahdeksan vuotta (2026–2033) hyvin erilaisessa asemassa sillä perusteella, että selvitetään neuvottelumenettelyn ja vapaamman järjestämislupamenettelyn toimivuus.

Kaikille koulutuksen järjestäjille tasapuolisempi vaihtoehto olisi, että kaikkien koulutuksen järjestäjien järjestämislupia vapautetaan. Kun työelämällä on osaamistarve, siihen tulee voida vastata nopeastikin. Lisäksi opetusministeriö kävisi osan järjestäjistä kanssa suoria ohjauskeskusteluita ja osan kanssa alueellisia tai toimialakohtaisia neuvotteluita hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti.

Kokeilun tulosten odottaminen vuoden 2033 loppuun on liian pitkä. AMKE esittää, että toiminnanohjauksen uudistamiskokeilua arvioidaan jatkuvasti. Laajempi arviointi tulisi toteuttaa neljän vuoden jälkeen (strategiakausi). Tämän jälkeen päätetään, vakinaistetaanko toiminta tai osa toiminnasta koskemaan kaikkia koulutuksen järjestäjiä, keskeytetäänkö kokeilu vai jatketaanko sitä. Tämä tulisi kirjata hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksestä ei ilmene, miten aiotaan toimia toiminnanohjauskokeilun päätyttyä. Jos todetaan, että kokeilu on onnistunut, ei edelleenkään voida käydä järjestäjäkohtaisia ohjauskeskusteluita. Tarkoittaako tämä esimerkiksi, että

- palataan lähtöpisteeseen?
- osa koulutuksen järjestäjistä on edelleen epätasa-arvoisessa asemassa järjestämislupamenettelyn suhteen?
- avataan vapaa tutkintojen järjestämislupamenettely kaikille?
- etsitään uusi menettely ohjauskeskusteluihin?
- toteutetaan rakenteellinen uudistus ja vähennetään oleellisesti koulutuksen järjestäjien määrää?

Tällä hetkellä tutkintojen järjestämislupaprosessi on liian hidas. Koulutuksen järjestäjien toiminta-alueella tapahtuu nopeita osaamistarvemuutoksia. Esimerkiksi teollisuuden investoinnit tarvitsevat usein merkittävän määrän uutta työvoimaa. Uuden tutkinnon järjestämislupamenettely saattaa kuitenkin kestää useita vuosia.

AMKE kannattaa sitä, että kokeiluun valittavat järjestäjät edustavat kattavasti erityyppisiä koulutuksen järjestäjiä.

Toiminnanohjauksen uudistukseen osallistuvat koulutuksen järjestäjät voivat reagoida nopeasti toimintaympäristön uudistuksiin. Riskinä on, että opetus- ja kulttuuriministeriön aika kuluu noin 40 koulutuksen järjestäjän ohjauskeskusteluihin ja kokeiluun. Kokeiluun kuulumattomien koulutuksen järjestäjien järjestämislupahakemukset tulee käsitellä kohtuullisessa ajassa.

Tutkintojen järjestämislupahakemusten käsittely saa kestää enintään puoli vuotta, jollei pidennykselle ole painavaa syytä.

AMKE pitää hyvänä, että kokeiluun kuuluvat saavat järjestää koulutusta englannin kielellä ilman järjestämislupamuutosta. Mikäli tästä menettelystä saadaan myönteisiä kokemuksia, tulee lupamenettelystä luopua kaikkien koulutuksen järjestäjien osalta. Lisäksi mahdollisuus järjestää työvoimakoulutusta tulee olla kaikilla koulutuksen järjestäjillä.

Harkinnanvaraista rahoitusta ei tule myöntää toiminnanohjauksoikeilussa mukanaoleville koulutuksen järjestäjille niin, ettei harkinnan varaisen rahoituksen määrä vaikuta merkittävästi kokeiluun kuulumattomien toimintaedellytyksiä heikentävästi. Rahoituksen kohdentumisen epätasapainoisesti kokeiluun kuuluvien ja kokeiluun kuulumattomien välillä vaikuttaa kokeilusta saatavien tulosten luotettavuuteen.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

AMKE kannattaa esityksiä, että ammatillisen koulutuksen rahoituksena myönnettäisiin jatkossa laskennallista perusrahoitusta sekä harkinnanvaraista rahoitusta ja että jatkossa ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään ennen varainhoitovuoden alkua tehtävällä päätöksellä laskennallista perusrahoitusta kunkin rahoitusosuuden euromäärästä se osuus, joka vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista.

AMKE kannattaa esitystä, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää.

AMKE pitää kuitenkin ongelmallisena, että opiskelijavuosien enimmäismäärä määriteltäisiin seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Mikäli koulutuksen järjestäjän toiminnassa tai toimintaympäristössä tulee merkittäviä muutoksia, tulee opiskelijavuosien enimmäismäärää voida muuttaa tilanteeseen nopeasti reagoiden.

Rahoitusta suunnataan ammatillisen koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta palkitsevaksi. Tästä syystä AMKE kannattaa esityksiä laskennallisesta perusrahoituksesta, toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella myönnettävästä perusrahoituksesta, suoritettujen tutkinnon osien osaamispisteiden ja tutkintojen lukumäärän perusteella myönnettävästä perusrahoituksesta sekä esitystä harkinnanvaraisesta rahoituksesta.

Toteutuneiden opiskelijavuosien myönnettävässä perusrahoituksessa on tarkoitus kehittää malli, joka painottaa opiskelijan lähtötasoa, kuten opiskelijoiden perusasteen päättötodistuksen arvosanoja sekä muita mahdollisia opiskelijoiden opiskelunvalmiuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten kielellisiä valmiuksia. Ennen kuin rahoitukseen otetaan em. kaltainen lähtötasokerroin, tulee kehittää malleja ja toimia, joilla varmistetaan arvosanojen riittävä vertailtavuus yksilöiden välillä.

”Ammatillisen koulutuksen suoritteisiin perustuva rahoitus vuosina 2026–2028” -pykälän tarkoituksena on tasata uudesta rahoitusjärjestelmästä johtuvia koulutuksen järjestäjäkohtaisia muutoksia kolmena ensimmäisenä vuotena, kun muutos tulee voimaan. AMKE pitää tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö julkistaa koulutuksen järjestäjien käyttöön rahoituksen laskentamalleja, jotka auttavat järjestäjiä ennakoimaan rahoitustaan toiminnan muuttuessa.

Tutkintojen toteutuneiden kustannusten perusteella tehdyt kustannuskorimuutokset sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusperusteiden muutokset ovat aiheuttaneet epätietoisuutta koulutuksen järjestäjissä. On tärkeää, että opetus- ja kulttuuriministeriö käy avointa vuoropuhelua koulutuksen järjestäjien kanssa rahoitusmuutoksista.

Opiskelijoilta perittävät maksut

Ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta ei olisi enää mahdollista periä opiskelijamaksuja. Opiskelijamaksuilla on osittain katettu kyseisten koulutusten järjestämiskustannuksia. Jatkossa koulutukset rahoitettaisiin kokonaisuudessaan valtionosuusrahoituksella.

AMKE esittää harkittavaksi, että ammatti- ja erikoisammattitukinnoista voitaisiin edelleen periä maksuja perustellusta syystä. Tällainen syy voisi esimerkiksi olla tutkinnon keskimääräisiä koulutuskustannuksia merkittävästi suuremmat kustannukset.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Uudesta matalan kynnyksen oppimisen tuesta säädettäessä kumottaisiin ammatillisen koulutuksen säännös oppimisvalmiuksia tukevista opinnoista. Koulutuksen järjestäjät ovat kehittäneet OPVA-opintojen sisältöihin ja toteutustapoihin toimivia ratkaisuja. Hyviä kokemuksia on erityisesti vieraskielisten opiskelijoiden valmiuksien vahvistamisesta OPVA-opintojen avulla. AMKE toteaa, että on tärkeää hyödyntää näitä malleja ja oppeja oppimisen tuen uudistuksessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että vieraskielisten opiskelijoiden tuen tarpeet tulevat huomioituksi tarkoituksenmukaisella tavalla oppimisen tuessa.

AMKE pitää kannatettavana, että opiskelijalle annettava oppimisen tuki ja erityinen tuki kohdentuvat tukeen, jota hän tarvitsee tutkinnon tai tutkinnon perusteiden ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli opiskelija tarvitsee hoidollisia tai kuntoutuksellisia palveluja, tulee ne saada sen alan ammattilaisilta, hyvinvointialueiden tuottamana, yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa.

Esityksessä erityinen tuki on sidottu vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen. AMKE kantaa huolta siitä, että tämä voi nykytilaan verrattuna kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea. AMKE pitää kuitenkin erittäin hyvänä, että erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta voisi antaa muu opetus- ja ohjaushenkilöstö. Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden määrä on voimakkaassa kasvussa. Moniammatillinen yhteistyö on edellytyksenä sille, että erityistä tukea voidaan tarjota riittävästi ja laadukkaasti.

Esityksen mukaan opiskelijalla on todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi oikeus erityiseen tukeen. AMKE katsoo, että esityksessä tulee vielä selkiyttää perusteita erityiseen tukeen sekä menettelyä, jolla oppimisvaikeudet tai muut syyt todennetaan. Tämä on tärkeää, jotta asiasta ei syntyisi erilaisia tulkintoja ja turvataan erityisen tuen toteutumisen yhdenvertaisesti koko Suomessa.

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite yhtenäisestä oppimisen tuen ketjusta ei esitetyillä kirjauksilla toteudu perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen välillä. Jatkotyöskentelyssä on tärkeää siirtyä sektoreittain tehdystä valmistelusta tuen yhtenäisyyttä tuottavaan yhteistyöhön.

Vaativaa erityistä tukea koskeva selvitys tulisi toteuttaa samanaikaisesti tuen uudistamisen valmistelun kanssa.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

AMKE näkee, että ehdotus sellaisenaan vaikeuttaisi tilauuskoulutuksen toteuttamista olennaisesti. Pykälä tulisi muotoilla niin, että opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu ja kaupallisten yritysten hyödyntämistä on mahdollista jatkaa tietyin reunaehdoin.

AMKE on tutustunut Tutkintovientitoimikunnan lausuntoon pykäläehdotuksineen ja perusteluineen. AMKE kannattaa Tutkintovientitoimikunnan ehdotusta.

”Koulutuksen järjestäjä voi järjestää tilauuskoulutuksena opiskelijaryhmälle järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että tilauuskoulutukseen osallistuvilla on alan edellyttämät valmiudet ja he ovat tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tilaajana voi toimia tilauuskoulutuksessa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.”

Koulutuksen järjestäjän tulee varmistaa, että tilauuskoulutuksessa rahoittajana toimii Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.”

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Henkilöstökoulutus ja muu ammatillinen koulutus

Esityksessä ehdotetaan, että *ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen muu ammatillinen koulutus, joka on sellaista ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, sekä henkilöstökoulutusta koskevat lain kohdat kumottaisiin. Ammatillisena koulutuksena ei siten voisi enää jatkossa järjestää ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, eikä henkilöstökoulutusta.*

Jos muu ammatillinen koulutus on sellaista, että se kohdistuu osaamiseen, johon tutkintojärjestelmässä ei ole tutkintoa tai tutkinnon osia, mutta sillä on selkeää kysyntää työelämässä, tulee tähän osaamiseen laatia tutkinnon perusteet tai tutkinnon osia sopivaan olemassa olevaan tutkintoon. Mahdollisuus toteuttaa ja hankkia osaamista tulee turvata välivaiheessa esimerkiksi harkinnanvaraisena rahoituksena.

Työelämätoimikunnat

AMKE kannattaa esitystä työelämätoimikuntien määrän rajaamisesta korkeintaan viiteentoista. Kannatamme myös esitystä toimikuntien jäsenmäärän lisäämisestä enintään kahteentoista. Myös ehdotus mahdollisuudesta toimialakohtaisten jaostojen perustamiseen on kannatettava. AMKE pitää hyvänä esitystä siitä, että työelämätoimikuntien keskeiseksi tehtäväksi jäisi jatkossa osallistuminen ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteen sekä ammatillisten tutkintojen ja niiden perusteiden kehittämiseen yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen kanssa.

Tärkeää on turvata työ- ja elinkeinoelämän osallisuus työelämätoimikunnissa ja niihin liittyvissä jaostoissa tutkintoja ja niihin liittyvää osaamista kehitettäessä.

AMKE kannattaa esitystä siitä, että työelämätoimikuntien tehtävistä poistuisi näyttöjen toteutuksen seuranta ja osaamisen arvioinnin laadunvarmistus. Koulutuksen järjestäjien, toimialojen sekä tutkintojen suuri määrä huomioiden valtakunnalliset työelämätoimikunnat eivät pysty toteuttamaan riittävän kattavasti laadunvarmistustehtäväänsä.

AMKE esittää, että koulutuksen järjestäjät ohjataan perustamaan koulutuksen laadun, osaamisen laadun ja näyttöjen toteutuksen laadunvarmistuksen tueksi omia ala tai aluekohtaisia työelämän edustajista koostuvia toimielimiä.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry

Veli-Matti Lamppu

toimitusjohtaja

Lisätiedot:

Veli-Matti Lamppu, toimitusjohtaja, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry
veli-matti.lamppu@amke.fi, 050 344 2554